

Les dimensions internes des comportements en temps de crise : étude de cas entre l'Inde et le Sri Lanka 1983-1990

The Internal Dimensions of Crisis Behaviour — A Case Study of the Indo-Sri Lankan Crisis 1983-1990

David Carment

Volume 23, numéro 2, 1992

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703004ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703004ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Carment, D. (1992). Les dimensions internes des comportements en temps de crise : étude de cas entre l'Inde et le Sri Lanka 1983-1990. *Études internationales*, 23(2), 253–277. <https://doi.org/10.7202/703004ar>

Résumé de l'article

On July 29 1987, after 20 years of sustained inter-communal conflict and under great political pressure and war weariness, leaders of the government of Sri Lanka signed an Accord with the Indian government which had, at Sri Lanka's request, intervened in Sri Lanka's military and political conflict. The Accord aimed at the cessation of the ethnic conflict in Sri Lanka. Indian involvement in Sri Lanka's domestic affairs signalled a decisional shift among Sri Lanka's leaders from a policy of resolving the conflict by military means to one of seeking political accommodation with the Tamil separatists. However, the presence of the Indian Peace Keeping Force (IPKF) and previous attempts by the Indian government to air drop supplies to Tamil rebels signalled the beginning of international crisis between India and Sri Lanka. This paper traces the events and decisional flow of Sri Lanka's elites from the pre-crisis period of 1983 to crisis abatement in 1990 in an attempt to understand the events and patterns of behaviour that led to an international crisis between Sri Lanka and India and more generally to elucidate the relationship between domestic ethnic conflict and international crisis. This paper argues that Sri Lanka entered into an international crisis precisely because of internal threats to its political integrity engendered by its domestic ethnic conflict. First, the theoretical literature is explored, allowing for a fuller exploration of the linkages between international crisis and ethnic conflict. Second, the perceptions of Sri Lanka's decision-makers in response to increasing Indian involvement during the pre-crisis and crisis period are assessed. Third an analysis of Sri Lanka's decision-making process is weighed against patterns of coping found in the theoretical literature. Fourth and finally, implications for further research are explored, specifically the role that ethnic conflicts play in triggering international crises and the implications that has for the management of ethnic conflicts by regional hegemons.

Les dimensions internes des comportements en temps de crise: étude de cas de la crise entre l'Inde et le Sri Lanka 1983-1990*

David CARMENT**

ABSTRACT — *The Internal Dimensions of Crisis Behaviour —
A Case Study of the Indo-Sri Lankan Crisis 1983-1990*

On July 29 1987, after 20 years of sustained inter-communal conflict and under great political pressure and war weariness, leaders of the government of Sri Lanka signed an Accord with the Indian government which had, at Sri Lanka's request, intervened in Sri Lanka's military and political conflict. The Accord aimed at the cessation of the ethnic conflict in Sri Lanka. Indian involvement in Sri Lanka's domestic affairs signalled a decisional shift among Sri Lanka's leaders from a policy of resolving the conflict by military means to one of seeking political accommodation with the Tamil separatists. However, the presence of the Indian Peace Keeping Force (IPKF) and previous attempts by the Indian government to air drop supplies to Tamil rebels signalled the beginning of international crisis between India and Sri Lanka. This paper traces the events and decisional flow of Sri Lanka's elites from the pre-crisis period of 1983 to crisis abatement in 1990 in an attempt to understand the events and patterns of behaviour that led to an international crisis between Sri Lanka and India and more generally to elucidate the relationship between domestic ethnic conflict and international crisis. This paper argues that Sri Lanka entered into an international crisis precisely because of internal threats to its political integrity engendered by its domestic ethnic conflict. First, the theoretical literature is explored, allowing for a fuller exploration of the linkages between international crisis and ethnic conflict. Second, the perceptions of Sri Lanka's decision-makers in response

* Cet article est une version révisée d'une communication présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique (Victoria, 1990).

** Professeur au Département de science politique de l'Université McGill, Montréal.

to increasing Indian involvement during the pre-crisis and crisis period are assessed. Third an analysis of Sri Lankan decision-making process is weighed against patterns of coping found in the theoretical literature. Fourth and finally, implications for further research are explored, specifically the role that ethnic conflicts play in triggering international crises and the implications that has for the management of ethnic conflicts by regional hegemons.

I — Introduction

Le lien entre les conflits internes et les conflits internationaux est un axe traditionnel d'études en relations internationales. La recherche sur la relation entre les conflits internes et les conflits externes est caractérisée par l'étude de deux processus distincts : 1) l'externalisation des conflits internes, dans lequel un conflit interne a un impact causal sur un conflit externe ; et 2) l'internalisation des conflits externes, dans lequel un conflit externe a un impact causal sur un conflit interne.¹ Cet article se concentre sur la relation entre les deux processus afin de tenter d'identifier les conditions internes qui mènent à l'externalisation d'un conflit interne et à une intervention subséquente. Cet article cherchera donc à : 1) explorer les implications internationales d'un conflit ethnique interne prolongé, en utilisant une étude de cas ; 2) identifier, par l'application d'un modèle de comportements en temps de crise, des schémas de prise de décision lors d'une crise impliquant des conflits ethniques ; et 3) pousser plus loin l'étude théorique du lien entre les intérêts politiques internes des décideurs et les conflits externes.

Le problème principal au niveau de l'évaluation de la validité de la théorie du lien entre les conflits se trouve dans la conceptualisation des différences entre les types de liens. Selon Levy et James, la conceptualisation du lien entre les conflits pose des difficultés surtout en raison du fait que les résultats des recherches empiriques et des études de cas sur le sujet sont dans l'ensemble peu concluants ou contradictoires.² L'écart entre la théorie et la recherche empirique est encore plus problématique à la lumière d'indications, provenant d'un grand nombre de cas historiques, qui suggèrent que les décisions prises lors de crises internationales sont souvent influencées par les intérêts des élites politiques qui sont confrontées à des défis sur la scène intérieure. Par exemple, l'étude effectuée par Lebow en 1981, qui portait sur 13 crises politiques sérieuses au cours des siècles précédents, a révélé que les crises avaient été provoquées par un sentiment, au sein de l'élite, de vulnérabilité politique interne et par l'espoir de

1. J.S. LEVY, «The Diversionary Theory of War: A Critique», dans M. MIDLARSKY, (dir.), *Handbook of War Studies*, Boston, Unwin Hyman, 1989, p. 267.

2. J.S. LEVY, *ibid.* P. JAMES, *Crisis and War*, Montréal, McGill-Queens Press, 1988.

renforcer leur position politique interne.³ Levy soutient que l'écart s'explique principalement par les erreurs dans la littérature quantitative, puisque celle-ci n'a pas été guidée par un cadre théorique cohérent.⁴ De façon similaire, Stohl a découvert que l'absence persistante d'une base théorique a travaillé à l'encontre de l'accumulation de connaissances qui auraient pu appuyer la théorie du lien entre les conflits.⁵

Le but principal de cette étude de cas est donc de chercher à mieux comprendre comment le processus de prise de décision est influencé par le conflit interne. Cela permettra d'élaborer un cadre théorique plus cohérent, ce qui contribuera à améliorer l'analyse quantitative et comparative. Plus précisément, une étude de cas peut démontrer comment un conflit ethnique interne remet en cause certains postulats à propos des interactions entre États et processus décisionnels. Par exemple, cette étude de cas appuie d'autres recherches semblables qui ont démontré que la décision de l'Inde d'intervenir dans les affaires du Sri Lanka a été prise en dépit du conflit ethnique interne au Sri Lanka et de ses propres conflits ethniques internes.⁶ De plus, cette étude va démontrer que de tels conflits ethniques peuvent diviser les élites d'un État, rendant ainsi plus difficile la prise de décision et prolongeant la crise, ou même plongeant le pays dans un conflit prolongé ayant pour conséquence des interventions externes.⁷ De tels comportements remettent en question le postulat voulant qu'en périodes de conflits, l'État est un acteur unitaire, rationnel, représenté par une unité cohésive de décideurs, dont les principales préoccupations sont des questions militaires et de sécurité. Cette étude de cas remet en question ce postulat puisqu'elle soutient que les États peuvent être entraînés dans des conflits internationaux justement parce qu'il existe des conflits ethniques au sein de la société et parmi les élites, qui sont principalement préoccupées par les menaces qui pèsent contre les valeurs socio-culturelles ou religieuses.

A — Un modèle de comportement en temps de crise

Dans *Crises in the Twentieth Century*, Michael Brecher et Jonathan Wilkenfeld offrent la définition suivante d'une crise de politique étrangère, c'est-à-dire, d'une crise vue dans la perspective d'un État individuel :

3. R. LEBOW, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1981.
4. Voir J. LEVY, *op. cit.*
5. M. STOHL, «The Nexus of Civil and International Conflict», dans T. GURR, (dir.), *Handbook of Political Conflict: Theory and Research*, New York, Free Press, 1980, pp. 297-327.
6. U. PHADNIS, *Ethnicity and Nation Building in South Asia*, Newbury Park, Calif., Sage Publications, 1989.
7. Voir également : D. HOROWITZ, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985 et N. CHAZAN, (dir.), *Irredentism and International Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 1991.

... une situation avec trois conditions nécessaires et suffisantes émanant de changements dans l'environnement externe ou interne d'un État. Les trois conditions sont perçues par les décideurs au plus haut niveau de l'acteur concerné : une menace aux valeurs fondamentales, la conscience qu'il y a une période de temps limitée pour réagir face à la menace externe contre les valeurs, et une haute probabilité d'implication dans des hostilités militaires.⁸

Une crise de politique étrangère est provoquée par un événement, une action ou un changement de situation qui a trait à la perception : «Une crise de politique étrangère d'un État provient des contraintes que les décideurs perçoivent afin de faire face au stress».⁹ Dans l'élaboration d'un modèle de crises internationales, la nécessité de faire face au stress est la variable intermédiaire telle que manifestée dans quatre processus – la recherche d'informations, la consultation, les forums décisionnels et l'examen d'alternatives. Les perceptions qu'ont les décideurs des changements dans l'environnement en ce qui a trait à la menace, à la pression du temps et à la probabilité de guerre, constituent la variable indépendante. La décision est la variable dépendante. Dans cet article, l'approche de la politique étrangère est utilisée pour analyser les décisions et les choix d'un acteur – le Sri Lanka. Cet article se penche sur les perceptions des décideurs du Sri Lanka par rapport à l'intervention militaire indienne sur le sol sri-lankais, afin de déterminer l'influence qu'a eue le conflit ethnique prolongé du Sri Lanka sur le processus décisionnel du pays lors de sa crise de politique étrangère. Les dirigeants sri-lankais percevaient l'intervention indienne comme une menace contre les valeurs fondamentales du Sri Lanka. Dans cet article, les valeurs fondamentales sont définies comme étant les valeurs religieuses, socio-économiques et politiques de la majorité cingalaise. Une menace contre les valeurs religieuses consisterait en la perception d'une érosion du Sri Lanka en tant qu'État bouddhiste, ainsi qu'en la peur d'une domination du Sri Lanka par l'hindouisme tamoul, qui est vu comme encerclant le bouddhisme à partir du sous-continent indien jusqu'aux provinces du nord et de l'est du Sri Lanka.¹⁰

8. M. BRECHER, J. WILKENFELD, S. MOSER, *Crises in the Twentieth Century— Volume 1: Handbook of International Crises*, Toronto, Pergamon Press, 1988, p. 3.

9. M. BRECHER, J. WILKENFELD, S. MOSER, *Handbook of International Crises vol.1, op. cit.*, p. 3.

10. Il y a six groupes ethniques au Sri Lanka. Environ 75 % de la population du Sri Lanka sont cingalais, et la plupart parlent le cingalais. Les Tamouls sri-lankais, qui constituent 13 % de la population, forment le deuxième groupe en importance. La plupart sont hindous et parlent le tamoul. Environ 95 % de la population du quartier de Jaffna, dans la province du Nord, sont tamouls. Le pourcentage des Tamouls dans les provinces de l'Est varie de 33 %, dans le quartier Batticaloa, à 70 %, à Trincomalee. Les autres groupes ethniques, qui n'apparaissent pas dans cet article, sont les Tamouls indiens, descendants d'immigrants venus de l'Inde, qui représentent 5 % de la population, et les Musulmans, les Malais et les Burghers, qui au total constituent 7 % de la population. Gouvernement du Sri Lanka, *Statistical Abstracts of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka*, Colombo, Department of Census and Statistics, 1977, 1981.

La menace contre les valeurs socio-économiques réfère à la révolte des Tamouls, appuyée par l'Inde, qui a pour but de modifier le *statu quo* économique ainsi que l'État du Sri Lanka. La menace contre les valeurs politiques a trait à la volonté du gouvernement indien de modifier la configuration unitaire de l'État sri-lankais par son imposition d'une politique de délégation de pouvoirs.

B — Les perceptions des élites et les conflits ethniques

L'élément de la perception dans le processus décisionnel peut être décrit comme un prisme d'attitudes à travers lequel les décideurs du Sri Lanka interprètent les changements dans leurs relations avec l'Inde, ainsi que leur propre rôle dans la défense des intérêts du peuple cingalais. La première perception est la croyance que les Cingalais sont un peuple menacé et que ce sont eux, et non les Tamouls, qui constituent la minorité au Sri Lanka. Entourés par une majorité écrasante de Tamouls et d'Hindous (52 millions incluant le sud de l'Inde), les Cingalais ont, à travers le temps, développé une perspective de supériorité selon laquelle ils prétendent être les descendants des Aryens de l'Inde du Nord. Cet héritage du passé est également lié à l'idée que le Sri Lanka est une île créée par Bouddha afin que le bouddhisme puisse s'y épanouir. La primauté du bouddhisme sur l'île, et la responsabilité qu'ont les dirigeants politiques de surmonter les menaces contre l'ordre bouddhiste, sont deux perceptions historiques profondément gravées dans l'inconscient collectif du peuple cingalais du Sri Lanka.¹¹

Deuxièmement, les Cingalais ont une histoire politique et religieuse de 2 500 ans et leurs livres bouddhistes sacrés décrivent les États du sud de l'Inde comme étant les principaux oppresseurs du peuple cingalais.¹² L'identification de l'Inde comme une force externe et une menace demeure l'aspect le plus caractéristique des relations historiques entre l'Inde et le Sri Lanka. L'utilité, pour cet article, de ces perceptions historiques se trouve non pas dans leur exactitude, mais dans la conviction qui les anime.

Troisièmement, le système politique du Sri Lanka est élitiste et personnalisé. Seuls quelques privilégiés, qui proviennent soit de l'élite des propriétaires de plantations («plantocracy»), soit de l'élite basée à Colombo, ont accès à la politique sri-lankaise. Les grands projets d'assistance sociale et le système de patronage étatique du gouvernement sri-lankais n'ont pas abouti à la sorte de démocratie participative normalement associée avec les États providence. La prise de décision

11. B.D. CARMENT, «Political and Religious Transition in Medieval South Indian and Sri Lanka», thèse non publiée, Hamilton, McMaster University, 1985.

12. *The Dipavamsa* traduit par B.C. LAW, Maharagam, Sri Lanka, Saman Press, 1959.

demeure hautement centralisée et dirigée par l'élite des politiciens située à Colombo.¹³ Par conséquent, le système politique sri-lankais fait preuve d'inachèvement au niveau institutionnel. À titre d'exemple, les changements dans la constitution de 1978 renforcent les pouvoirs du président ainsi que le système politique unitaire, mais portent peu d'attention aux réalités du mouvement séparatiste tamoul. Ces changements ont renforcé l'influence politique du président en apparence seulement, et ont créé une situation dans laquelle la politique régionale disparate est subordonnée à celle de Colombo.

L'accord parmi les décideurs sri-lankais sur l'interprétation historique des relations avec l'Inde ne doit pas être interprété comme une absence de conflit chez les décideurs sur toutes les questions. En fait, tel que le soutient cet article, le conflit ethnique prolongé du Sri Lanka constituait une source de contraintes dans le processus décisionnel basé sur le consensus. Les contraintes au niveau de la prise de décision sont multiples : l'opposition au sein même du gouvernement sri-lankais et du cabinet à propos d'enjeux importants, tels que la meilleure approche à prendre face au mouvement séparatiste tamoul et à l'intervention indienne ; le manque d'appui des partis d'opposition qui tentaient de tirer profit des faiblesses du gouvernement ; et le chauvinisme sans retenue du clergé bouddhiste (*Sangha*) ainsi que son influence au sein du cabinet du *United National Party* (UNP).

Afin de mieux comprendre l'environnement psychologique qui a caractérisé le processus décisionnel sri-lankais, il est utile de comparer les styles de leadership de Junius Jayewardene et de Ranasinghe Premadasa, l'homme qui allait lui succéder en tant que président. Lorsque Jayewardene a choisi de ne pas se présenter aux élections nationales de 1988, il a laissé derrière lui en héritage une façon de diriger et une vie publique accessibles seulement aux membres de l'élite de Colombo. Le UNP est à juste titre appelé le « parti des oncles et des neveux » ; ce parti a été dominé par une seule famille, les Senanayakes, qui ont produit trois premiers ministres et à laquelle Jayewardene est lié par le mariage.¹⁴ À l'inverse, Premadasa est une anomalie dans un tel entourage. Il n'appartient pas à la caste de la majorité *goigama* et sa mère était blanchisseuse. En dépit de cela, Premadasa a gravi les échelons politiques en occupant plusieurs postes – syndicaliste, conseiller municipal, sous-maire de Colombo (Deputy Mayor), membre du cabinet ministériel – pour en arriver à celui de Premier ministre, en tant que démagogue accompli et avisé au style populiste.

13. Voir Mick MOORE, *The State and Peasant Politics in Sri Lanka*, London, Cambridge Press, 1985. Voir aussi les chapitres 3, 4 et 5 dans D. CARMENT, « The Disintegration of A Model Colony: A Case Study of Political Mobilization from a Developmental Perspective », thèse non publiée, Ottawa, Carleton University, 1987.

14. Pour une excellente étude de la relation étroite entre Jayewardene et la famille Gandhi, voir : A.J. WILSON, *The Breakup of Sri Lanka: The Sinhalese Tamil Conflict*, London, C. Hurst Company, 1988, chapitre 5.

À l'inverse de Jayewardene, qui s'est passé de l'appui politique et symbolique du clergé bouddhiste Sangha, Premadasa se donne un caractère sacré en apparaissant dans les médias entouré de moines bouddhistes. De plus, en comparaison à Jayewardene dont la vision du monde à l'occidentale s'apparente à celle des élites de l'Inde, Premadasa présente l'image d'une opposition ferme à l'intervention indienne dans les affaires du Sri Lanka. Durant sa première année au pouvoir, Premadasa s'est constamment opposé à l'Accord et à la présence militaire indienne, cette position étant selon lui conforme à sa volonté de présenter une image qui soit en accord avec le nationalisme cingalais.

C — Les changements dans l'environnement — le conflit ethnique prolongé du Sri Lanka

Le changement de situation qui déclenche une crise internationale est souvent produit par des événements relevant de l'environnement interne.¹⁵ L'on peut en dire autant de la crise entre l'Inde et le Sri Lanka, dans laquelle le conflit ethnique prolongé du Sri Lanka entre les Cingalais et les Tamouls est étroitement interrelié à la montée des hostilités avec l'Inde.¹⁶ C'était le conflit sporadique, mais intense, entre les Cingalais et les Tamouls qui allait, en fin de compte, entraîner l'Inde dans les affaires internes du Sri Lanka.

En 1949, un groupe dissident de leaders politiques tamouls ont formé le Federal Party, dans le but de créer une organisation visant la liberté pour le peuple tamoul du Sri Lanka. Selon ce parti, la revendication d'autonomie (qui n'était pas, en 1949, une revendication pour un État séparé), était un projet réalisable puisque, mis à part les Tamouls indiens concentrés à Kandy et un petit pourcentage de Tamouls éparpillés à travers l'île, la majeure partie des Tamouls habitaient dans les provinces du Nord et de l'Est.

15. M. BRECHER, B. GEIST, *Decisions in Crisis: Israel 1967 and 1973*, Berkeley, University of California Press, 1980, pp. 5 et 9.

16. Avant d'entrer dans la partie principale de l'article, il est nécessaire de s'arrêter sur la question de l'identification ethnique. L'identification ethnique peut être rattachée à plusieurs critères, dont les suivants: «1) La race — des traits phénotypiques communs tels que la pigmentation, la stature et le type de visage ou de cheveux; 2) La parenté — des liens de sang et l'existence présumée d'ancêtres communs, tels que le revendiquent généralement les clans, les tribus et à l'occasion des nations entières; 3) La religion — comme un levain d'allégeances sociales, et non comme un système formel de croyances à propos de questions essentielles; 4) La langue — en tant que véhicule de communication et symbole potentiel d'identité ethnique et culturelle; 5) Un mode d'existence coutumier — des exemples incluent les Javanais et les Bengali qui s'enorgueillissent d'être les porteurs de coutumes et de cultures supérieures à celles de leurs voisins; et 6) Le régionalisme — dans lequel les groupes de personnes sont unis en raison de leur appartenance à une région géographique distincte». J. ROTHSCHILD, *Ethnopolitics: A Conceptual Framework*, New York, Columbia University Press, 1981, pp. 86-87.

La législation à propos de la langue cingalaise en 1956, le débat linguistique subséquent et l'utilisation de quotas dans les admissions universitaires ont également favorisé la solidarité tamoule. La proposition de 1972, qui visait à considérer le cingalais comme la seule langue officielle, et à attribuer au bouddhisme une place de premier rang au Sri Lanka, a eu pour résultat le désaccord chez tous les délégués tamouls de la législature fédérale. En 1975, l'organisation fédéraliste tamoule a ouvertement appuyé la cause d'un État séparé et s'est donné comme nouveau nom le *Tamil United Liberation Front* (TULF).¹⁷

La discrimination sévère à l'endroit des candidats universitaires tamouls en 1977, qui a réduit de façon considérable la proportion des Tamouls dans plusieurs universités, a conduit à des émeutes au cours de la même année.¹⁸ Ce facteur a joué un rôle clé dans la montée rapide du militantisme chez les jeunes Tamouls qui, affectés par les admissions universitaires, se sont tournés vers des tactiques violentes et souvent aveugles contre le gouvernement national en tant qu'unités de guérilla organisées : le *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), le *Eelam Peoples' Revolutionary Liberation Front* (EPRLF), le *Peoples Liberation Organization of Tamil Eelam* (PLOTE), le *Eelam Revolutionary Organization of Students* (EROS) et le *Tamil Eelam Liberation Organization* (TELO).¹⁹

II - La période de l'avant-crise - 24 juillet 1983 - 4 juin 1987

A — Vue d'ensemble

La crise de la politique étrangère du Sri Lanka peut être divisée en deux périodes : une période d'avant-crise et une période de crise. Dans la période de l'avant-crise, le comportement du Sri Lanka est caractérisé par une complexité des enjeux, des perceptions des adversaires et des tâches décisionnelles qui sont d'origine interne. La dimension interne consiste en une intensification de la révolte tamoule dans le nord et dans l'est de l'île, ainsi qu'en une augmentation de la révolte

17. D.B. CARMENT, «The Disintegration of A Model Colony: A Case Study of Sri Lankan Ethnic Mobilisation from a Developmental Perspective», *op. cit.*, chapitres 2 et 3.

18. R. KEARNEY, «Ethnic Conflict and the Tamil Separatist Movement in Sri Lanka», *Asian Survey*, vol. 15, no 9, septembre 1985, p. 905.

19. Le LTTE est le seul mouvement de révolte tamoul qui existe encore, ayant de manière effective éliminé les autres groupes rivaux dans des luttes sanglantes de destruction réciproque entre 1986 et 1989. Contrairement aux dirigeants du LTTE, les dirigeants du EPRLF ont décidé de participer aux élections récentes pour les conseils provinciaux. Il est également à noter que les provinces du Nord et de l'Est sont géographiquement les plus proches du Tamilnâdu, un État avec lequel ils ont un lien culturel, linguistique et religieux, ce qui a évidemment influencé les objectifs du mouvement séparatiste tamoul.

cingalaise nationaliste – *Janatha Vimukthi Peramuna* (JVP) – dans le Sud. Ces deux révoltes ont eu pour effet de déclencher chez les décideurs sri-lankais une perception plus aiguë de menace. Les deux conflits prolongés constituent des actions internes hostiles dans la mesure où ils représentent des défis pour l'unité de l'État sri-lankais. La définition d'Edward Azar d'un conflit prolongé est utile pour comprendre l'ampleur de la crise de la politique étrangère du Sri Lanka :

Des conflits prolongés sont des interactions hostiles qui s'étendent sur de longues périodes de temps, ayant des éruptions sporadiques de guerre ouverte variant en fréquence et en intensité. Ce sont des situations de conflit dans lesquelles beaucoup est en jeu – ces conflits engagent des sociétés tout entières et agissent comme des agents servant à définir l'envergure de l'identité nationale et de la solidarité sociale.²⁰

La période de crise débute avec l'intervention indienne le 4 juin 1987 qui présente les trois conditions – une menace contre les valeurs, la contrainte du temps et la probabilité d'implication du Sri Lanka dans des hostilités militaires avec l'Inde. La période de crise est caractérisée par des conditions externes qui constituent à la fois des actions hostiles externes «dirigées» et des changements externes «non dirigés». Les changements externes non dirigés incluent : une augmentation des approvisionnements de matériaux et d'armes provenant du Tamilnâdu en Inde servant à appuyer la révolte tamoule au Sri Lanka ; la formation de séparatistes tamouls en Inde ; et l'intervention du gouvernement indien qui cherchait à transformer l'État unitaire hautement centralisé du Sri Lanka en un État décentralisé. Les actions hostiles dirigées incluent : des menaces verbales de la part du gouvernement indien à l'égard du gouvernement du Sri Lanka, et le déplacement de forces navales, terrestres et aériennes indiennes sur le territoire sri-lankais.

B — La période de l'avant-crise

En juillet 1983, le gouvernement indien a choisi de jouer le rôle d'intermédiaire entre le gouvernement sri-lankais, le UNP et le TULF. La décision du gouvernement indien d'intervenir a été prise après les émeutes qui opposèrent Cingalais et Tamouls qui suivirent les élections du 24 et du 25 juillet 1983. La transformation subséquente des revendications tamoules pour l'autonomie en revendications pour l'indépendance, et le début de la crise de la politique étrangère sri-lankaise de juillet 1983, peuvent être assimilés à l'appui matériel et idéologique que le gouvernement DMK (*Dravida Munnetra Khazagam*) du Tamilnâdu

20. E. AZAR, P. JUREIDINI, R. McLAURIN, «Protracted Social Conflict: Theory and Practice in the Middle East», *Journal of Palestine Studies*, vol. VIII, no 29, 1978, pp. 41-60.

fournissait aux séparatistes tamouls, ainsi qu'à l'intervention du gouvernement indien dans les affaires internes du Sri Lanka.²¹ À ce moment, le dirigeant de l'Inde, Indira Gandhi, reconnaissait que les revendications séparatistes tamouls avaient un effet sur les intérêts de l'Inde; un nombre important de réfugiés fuyait vers l'Inde, et le conflit ethnique avait une influence sur des révoltes semblables en Inde.

L'intérêt principal de l'Inde résidait dans sa volonté d'empêcher la crise de s'intensifier à un degré qui pourrait mener à l'intervention de puissances extrarégionales.²² Dans une déclaration du 5 août 1983 faite dans le but d'apaiser les préoccupations du Sri Lanka, Indira Gandhi a dit au Parlement indien que l'Inde «ne représente pas une menace pour le Sri Lanka et nous ne voulons pas intervenir dans ses affaires internes. Nous voulons que l'unité et l'intégrité du Sri Lanka soient préservées».²³ Suivant le discours de Mme. Gandhi, le gouvernement indien a défendu sa prédominance régionale en prononçant la «Doctrine Indira», qui énonçait :

L'Inde n'interviendra pas dans les affaires internes des États de la région, à moins qu'un État en fasse la demande, et ne tolérera non plus une telle intervention par une puissance extérieure. Si une assistance externe est nécessaire afin de faire face à une crise interne, les États devraient d'abord chercher à trouver de l'aide à l'intérieur de la région.²⁴

En réponse à cette déclaration, Jayewardene a affirmé que le Sri Lanka se tournerait vers les États-Unis, la Grande-Bretagne et d'autres pays pour chercher une assistance militaire s'il percevait l'existence

21. Entre juillet 1983 et janvier 1985, le gouvernement sri-lankais a annoncé que 356 civils étaient morts suite aux affrontements entre Tamouls et Cingalais. En 1986, le nombre mensuel de victime, incluant des civils et des soldats, était, de janvier à mars, dans les 300, pour grimper à 842 en juin. De plus, l'Inde ne pouvait pas ignorer les milliers de réfugiés qui entraient sur le territoire indien en raison de la violence. En 1986, le Tamilnâdu était devenu le foyer de 125,000 réfugiés tamouls. *Asiaweek*, 1^{er} juin 1986, p. 40.

22. La localisation géopolitique du Sri Lanka est importante pour l'Inde. Certains spécialistes qui ont observé les événements récents au Sri Lanka ont soutenu, de façon convaincante, que le déploiement de la puissance indienne dans le problème interne du Sri Lanka est une tentative d'isoler le conflit du monde extérieur. Ce qui est en jeu est la préoccupation de l'Inde à propos d'une intervention directe d'acteurs non régionaux, particulièrement l'Union soviétique et les États-Unis. En isolant la question ethnique tamoule, l'Inde a réaffirmé son engagement à ses intérêts de sécurité dans l'océan Indien, et a agi en tant que «responsable de la sécurité en Asie du Sud». Pour une contribution théorique, voir: «Superpower Crises: Trigger, Behaviour, Outcomes» dans *Crisis, Conflict and Instability*, *op. cit.*, pp. 195-208.

23. *Parliamentary Debates*, Lok Sabha, 5 août 1983, cité dans V.P. RAO, «Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Role and Perception», *Asian Survey*, vol. xxviii, no 4, avril 1988, p. 421.

24. Chandrasekhar R.V.R. RAO, «Regional Cooperation in South Asia», *The Round Table*, 1: 293, janvier 1985, p. 63.

d'une menace indienne.²⁵ Des sources sri-lankaises ont révélé que Jayewardene craignait en fait une invasion indienne.²⁶ Pourtant, seulement quelques semaines plus tard, le Président a consenti à préparer le terrain pour un accord, entre le gouvernement sri-lankais et le TULF, qui serait négocié grâce aux bons offices du gouvernement indien. Il y a deux raisons importantes derrière ce changement de position. La première est la réaction peu encourageante de la part des puissances occidentales face à la requête sri-lankaise pour une assistance militaire.²⁷ La seconde, qui est un facteur plus important, était le comportement de l'Inde à l'égard du Sri Lanka qui laissait entendre clairement que l'Inde ne tolérerait pas d'intervention externe dans une affaire qui était considérée comme une préoccupation indienne.

Le problème principal du Sri Lanka à ce moment était le militantisme des Tamouls en Inde (fait que le gouvernement indien a officiellement nié jusqu'en novembre 1986), qui constituaient une source d'approvisionnements et d'armes aux militants tamouls dans le nord du Sri Lanka. L'attitude d'Indira Gandhi, qui ne cherchait pas à décourager les militants tamouls, était devenu un irritant majeur dans les relations entre l'Inde et le Sri Lanka.²⁸ Les fonctionnaires du gouvernement sri-lankais étaient d'avis que Mme. Gandhi agissait sous la pression des Tamouls indiens (notamment le *All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam* – AIADMK, dirigé par feu M.G. Ramachandran et son concurrent le DMK).²⁹

L'incapacité du gouvernement sri-lankais de contenir le mouvement séparatiste à l'intérieur de ses propres frontières constituait un deuxième problème. En 1984, le gouvernement sri-lankais a établi une zone de surveillance afin d'arrêter la circulation non autorisée de

25. V. RAO, «Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Role and Perception», *Asian Survey*, *op. cit.*, p. 420.

26. *The Hindu*, 19 août 1983; J. MANOR et G. SEGAL, «Causes of Conflict: Sri Lanka and Indian Ocean Strategy», *Asian Survey*, vol. xxv, no 4, décembre 1985, p. 1174.

27. La Grande-Bretagne et les États-Unis ont refusé la demande du Sri Lanka pour une assistance militaire (la demande de Jayewardene a été rejetée encore une fois en 1984 par les États-Unis après sa visite dans ce pays). Cependant, des anciens commandos britanniques SAS travaillant pour l'organisation de sécurité Keenie Meenie Services (KMS) ont aidé à entraîner les forces anti-terroristes de l'île. Mossad d'Israël a également assisté à l'entraînement de contre-insurrections au Sri Lanka, (les relations diplomatiques avec Israël avaient été coupées en 1970), tandis que le Pakistan a répondu avec des armes et un entraînement militaire pour l'armée sri-lankaise. Voir: V.P. RAO, *op. cit.*, p. 425.

28. «Tamil Tigers Wear Out Welcome in India», *The Globe and Mail*, 22 février 1988.

29. Gandhi avait à se préparer pour une élection en 1985, et le Congrès a préféré faire un pacte électoral avec le AIADMK qui tentait de tirer profit de la question des Tamouls, au point d'exiger que le gouvernement indien prenne une action militaire directe contre le Sri Lanka. Les rebelles avaient le droit d'accumuler des arsenaux d'armes au Tamilnâdu, de faire marcher des camps d'entraînement et d'envoyer de l'équipement militaire par le détroit de Palk. Des officiers indiens à la retraite entraînaient les militants dans la guerre de guérilla. V.P. RAO, *op. cit.*, p. 425.

personnes entre l'Inde et le Sri Lanka. Au cours de la même année, dix vaisseaux de pêche ont été détenus pour avoir enfreint les droits de pêche du Sri Lanka. Le gouvernement indien a réagi en mobilisant sa puissante marine, afin de convaincre le gouvernement sri-lankais que la détention de citoyens indiens était injustifiée. L'interdiction subséquente mise en place par le gouvernement sri-lankais de pêcher dans la région Mannar (nord-ouest) a entraîné l'exode de 11 000 pêcheurs tamouls sri-lankais vers le Tamilnâdu.³⁰

Rajiv Gandhi, qui a succédé à sa mère en 1985, a agi rapidement pour apaiser le mécontentement grandissant chez les décideurs sri-lankais. Parmi les dissidents, le premier ministre du Sri Lanka, Premadasa, a insisté sur le fait que la lutte des militants s'effondrerait si seulement l'Inde retirait son appui.³¹ Le gouvernement indien a répondu en prenant des actions décisives pour convaincre le gouvernement sri-lankais de l'honnêteté de ses intentions. Le 29 mars 1985, la garde côtière indienne a intercepté un bateau transportant des fusils et des explosifs à destination des rebelles tamouls au Sri Lanka.³² Le gouvernement indien a également fait pression sur celui du Tamilnâdu pour que les militants tamouls soient retirés de leurs bases d'entraînement. À l'insistance de l'Inde, deux séries de discussions ont eu lieu à Thimpu, Bhoutan, en juillet et août 1985. S'y trouvaient les dirigeants des cinq principales organisations militantes, le TULF, et Hector Jayewardene, le frère du président, qui représentait le gouvernement du Sri Lanka. Ces négociations, comme les précédentes, se sont soldées par un échec. L'échec s'explique en partie par le fait que le gouvernement sri-lankais, tout en préconisant des négociations pacifiques, avait intensifié ses attaques à l'endroit des guérillas tamouls, ce qui n'a servi qu'à encourager les Tamouls modérés à se joindre aux organisations militantes. Le refus du gouvernement sri-lankais d'accéder à la revendication des Tamouls pour un fusionnement des provinces du Nord et de l'Est, basé sur le principe de la délégation de pouvoirs à la minorité tamoule, a également nui aux négociations. Au cours d'une entrevue lors de ces discussions, Hector Jayewardene a dit : «Je ne me soucie point de ce que peuvent dire New Delhi, Londres ou n'importe quel autre pays. La rapidité et l'efficacité avec laquelle je peux exterminer les militants est le cœur du problème.»³³

30. C.R. De SILVA, «The Ethnic Crisis», *ATS Journal*, vol. 10, no 29, juillet 1985, pp. 137-141.

31. «India Cracks the Whip», *Asiaweek*, 23 novembre 1986, p. 33.

32. S. KODIKARA, «International Dimensions of Ethnic Conflict in Sri Lanka: Involvement of India and Non-State Actors», *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 18, no 4, 1987, p. 640.

33. *Asiaweek*, 15 juillet 1986. Durant la période des discussions à Thimpu, le Sri Lanka a acheté quatre hélicoptères de combat au Pakistan et 18 canonnières à la Chine. 230 «recrues» ont été envoyées au Pakistan pour leur entraînement militaire. Jayewardene a également reçu l'approbation du cabinet en août pour une nouvelle force auxiliaire de 10,000 soldats. Voir *India Today*, 31 août 1985.

Le président Jayewardene a aussi fait part de ses frustrations face à l'intervention indienne grandissante. Lorsqu'on lui a demandé si les négociations servaient à gagner du temps, il a répondu : « Nous sommes maintenant en train d'acquérir des armes et d'entraîner nos soldats. Nous nous préparons pour une action militaire décisive. »³⁴

Le 8 novembre 1986, le gouvernement indien, en conjonction avec le gouvernement et la police du Tamilnâdu, a arrêté des militants connus ainsi que leurs dirigeants et a confisqué leurs armes et leurs munitions lors de mesures de répression exercées dans tout l'État. Ce geste a cependant fait peu pour convaincre le gouvernement sri-lankais de la neutralité de l'Inde sur la question des Tamouls.³⁵ En fait, ceux qui ont été arrêtés ont été relâchés la journée même.

De plus, en novembre 1986, la réunion de la SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*) a eu lieu à Bangalore afin de discuter de la question de la délégation de pouvoirs au Sri Lanka. Les soi-disant « Propositions du 19 décembre » (December 19th proposals), qui ont été introduites durant cette réunion, avançaient l'idée de liens administratifs entre les provinces du Nord et de l'Est ainsi qu'une délégation de pouvoirs à ces provinces.³⁷ Les deux parties s'entendaient sur ces propositions. Le gouvernement sri-lankais a décidé de poursuivre une solution militaire à l'endroit des militants tout en utilisant les propositions comme une position de négociation lors des discussions à venir.

Au début de l'année 1987 le groupe dominant de rebelles tamouls, le LTTE, était en train de mettre au point un plan pour s'emparer de l'administration civile dans le Nord, qui était déjà soumise à un régime militaire. En même temps, le gouvernement sri-lankais avait imposé un blocus sur les approvisionnements de carburant et d'autres produits de base à destination de la péninsule de Jaffna, tout en augmentant son action militaire dans le Nord et dans l'Est.³⁸

Quelques semaines après la tentative du Sri Lanka d'éliminer les rebelles tamouls, le gouvernement de l'Inde a averti le gouvernement sri-lankais de ne pas prendre d'autres actions militaires contre les rebelles. Dans un message livré au président Jayewardene le 10 février 1987, le premier ministre Gandhi a déclaré que l'Inde n'allait pas continuer ses bons offices et a demandé à Colombo de lever l'embargo économique sur Jaffna et d'affirmer son engagement aux propositions du 19 décembre. « Si ces étapes ne sont pas suivies et que l'option

34. *India Today*, 15 décembre 1985.

35. *The Hindu*, 6 juin 1986.

36. *Asiaweek*, 23 novembre 1986.

37. Selon cet arrangement, le pourcentage ethnique de Tamouls augmenterait à 48 %, celui des Musulmans à 37 % et celui des Cingalais baisserait à 14 %, assurant ainsi une majorité tamoule dans la province de l'Est mais pas une majorité absolue.

38. *The Hindu*, 3, 10, 11 février 1987.

militaire se poursuit», Gandhi a conclu que la lutte «allait se prolonger» et que la «situation allait s'intensifier». ³⁹ La réaction immédiate de Jayewardene à cette menace fut de donner deux de ses propres avertissements au LTTE dans lesquels il suggère que les hostilités cessent au Nord et à l'Est, et que la levée de l'embargo soit conditionnelle au respect d'un cessez-le-feu de 10 jours. Quand ce cessez-le-feu fut transgressé par le LTTE, l'armée sri-lankaise a lancé une campagne militaire de grande envergure impliquant plus de 3 000 soldats dans un assaut terrestre, aérien et maritime de la péninsule de Jaffna. À la fin d'avril 1987, le combat pour Jaffna avait commencé. ⁴⁰ Au mois de mai, malgré l'échec de la tentative de capturer les dirigeants du LTTE, l'armée sri-lankaise connaissait des succès sans précédent contre les Tigers. ⁴¹

C — De l'avant-crise à la crise

Selon la plupart des calculs, le nombre de victimes civiles (la plupart étant des Tamouls) était élevé. Certaines estimations évaluaient le nombre des victimes civiles, à la fin de mai 1987, à 500, ce qui a poussé Gandhi à lancer un autre avertissement à Jayewardene: «Il est maintenant temps de cesser l'occupation militaire de Jaffna. Plus tard sera peut-être trop tard». ⁴² Le 3 juin 1987, le gouvernement indien a envoyé des approvisionnements de secours au peuple de Jaffna à bord d'une flottille de 19 bateaux de pêche sous la bannière de la Croix-Rouge. Colombo n'a pas accepté les approvisionnements et a bloqué l'entrée de la flottille indienne dans les eaux du Sri Lanka. À ce moment, les militants tamouls ont empiré la situation en massacrant 29 moines bouddhistes qui se rendaient à une cérémonie d'ordination. Les éditoriaux des journaux indiens ont lancé un appel pour une invasion armée du Sri Lanka. ⁴³ Le 4 juin 1987, cinq avions des forces aériennes indiennes, escortés par des chasseurs à réaction Mirage 2 000 (fighter jets), sont entrés dans l'espace aérien du Sri Lanka et ont laissé tomber des provisions de secours à Jaffna et aux alentours. Le gouvernement du Sri Lanka a condamné cette opération indienne appelée «Operation Eagle» comme une «violation pure et simple de notre indépendance» et «un assaut injustifié sur notre souveraineté et

39. *The Hindu*, 12 février 1987.

40. Durant cette période, Jayewardene était confronté à une menace grandissante de révolte dans le Sud visant à assassiner les modérés. Le JVP, qui était à l'origine une organisation d'extrême-gauche (responsable de la révolte de 1971), met maintenant l'accent sur la politique du chauvinisme cingalais. Un jeune Cingalais a parlé d'un ton menaçant d'une «solution finale au problème tamoul». Voir *The Washington Post*, 24 avril 1987.

41. B. PFAFFENBERGER, «Sri Lanka in 1987: Indian Intervention and Resurgence of the JVP», *Asian Survey*, vol. XXVIII, no 2, février 1988, p. 140.

42. *The Hindu*, 29 mai 1987.

43. B. PFAFFENBERGER, *op. cit.*, p. 138.

notre intégrité territoriale».⁴⁴ Les relations entre le Sri Lanka et l'Inde avaient atteint le stade de crise.

III - La période de crise - du 4 juin 1987 à aujourd'hui

A — Le Sri Lanka capitule face aux demandes indiennes

Seulement quelques heures après avoir pris connaissance de l'«Operation Eagle», Jayewardene a émis une protestation diplomatique de grande envergure condamnant officiellement l'action indienne. Cependant le 29 juillet 1987, Jayewardene a signé un Accord avec Gandhi à Colombo qui incorporait les principes contenus dans les propositions du 19 décembre.⁴⁵ Les militants tamouls, plus spécifiquement le LTTE, n'ont pas signé l'Accord mais ont consenti à un cessez-le-feu.

Les exigences moins publicisées de l'Accord imposé par le gouvernement de l'Inde avaient des implications qui dépassaient la résolution du conflit ethnique, pour entrer dans le domaine de la souveraineté nationale. Plus précisément, il y a eu une entente et un échange de lettres entre Jayewardene et Gandhi qui demandaient, entre autres, le renvoi de tous les conseillers militaires étrangers, des garanties que Trincomalee et deux installations radiophoniques environnantes (VOA et Deutsche Radio) ne seraient pas utilisées pour des fins militaires ni pour une opération conjointe indo-sri-lankaise contre un entrepôt d'huile avoisinant, près de Trincomalee.⁴⁶

De plus, le gouvernement sri-lankais a consenti à un retrait de ses forces de sécurité dans le Nord et dans l'Est et à la tenue d'un référendum sur la question de la délégation de pouvoirs dans un proche avenir. Pour sa part, l'Inde devait fournir une force de maintien de la paix (*Indian Peace Keeping Force* - IPKF) de 16 000 à 19 000 soldats, à laquelle les rebelles tamouls rendraient leurs armes. Au moment où l'Accord était annoncé, trois frégates de la marine indienne sont apparues au large de la côte de Colombo, à portée d'hélicoptère du

44. Colombo a levé l'embargo et a cessé ses opérations militaires contre les rebelles. À l'époque l'opinion publique insistait que Gandhi devait donner au président sri-lankais l'option d'accepter l'ultimatum indien ou de faire face à une invasion armée indienne. V.P. Rao, *op. cit.*, p. 433.

45. Les principes de base des conseils provinciaux sont : d'élargir la participation régionale dans le gouvernement et de déléguer des pouvoirs à chaque province dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, de l'éducation, de la culture, de l'ordre interne et du droit, et de l'utilisation des terres (land settlement). Il y aurait trois niveaux d'autorité - national, provincial et local. Le gouvernement national conserverait ses pouvoirs en matière de défense et de politique étrangère. Voir *The Hindu*, 30 juillet 1987.

46. Pour un texte complet de l'Accord, voir *The Hindu*, 30 juillet 1987.

palais présidentiel. À ce moment, Jayewardene a tenté de remettre la prédominance militaire indienne dans son contexte en invoquant une analogie historique :

... L'Inde est une grande puissance dans la région. Nous sommes amis avec l'Inde depuis 2 000 années. Il y a eu, au cours de cette période, 70 invasions par de petits États indiens. Maintenant l'Inde est une seule unité; cela change les choses, et nous mène à considérer la situation dans la région d'un point de vue pratique – l'Inde est la nation la plus puissante de l'océan Indien. Nous devons demeurer indépendants en ce qui concerne notre façon de penser et notre politique étrangère. Et l'Inde ne se préoccupera pas de ce que nous ferons, à moins que cela n'affecte sa propre sécurité. Mais le monde entier accepte la prédominance de l'Inde dans cette région. Les États-Unis ne lèveraient pas le petit doigt pour me venir en aide sans avoir au préalable consulté l'Inde.⁴⁷

Le 18 août 1987, sur le terrain du Parlement, Jayewardene a été victime d'une tentative d'assassinat, un autre signe de mécontentement face à l'Accord. À l'époque, on imputait la responsabilité à la droite cingalaise, possiblement le JVP.

L'attentat semble avoir eu pour effet de galvaniser le président. Peu de temps après, Jayewardene s'est employé à discréditer les membres de son gouvernement qui étaient contre l'Accord. Le plus notable de ceux-ci était le premier ministre Premadasa, qui avait, depuis le début, critiqué verbalement la participation indienne. Dans les journaux, Jayewardene a attaqué le réseau de patronage étendu de Premadasa.⁴⁸ Premadasa a continué à critiquer l'intervention indienne, mais il fut éloigné des centres de pouvoir sri-lankais. À titre d'exemple, lorsqu'on a demandé à Jayewardene pourquoi ses ministres n'étaient pas au courant de l'Accord avant le 29 juillet, la journée de la signature, il a répliqué : «Personne n'était au courant. Tout était dirigé par moi».⁴⁹

Divers facteurs ont joué un rôle dans la décision de Jayewardene de réduire la consultation avec ses ministres. D'abord, le gouvernement sri-lankais avait une période de temps limitée pour résoudre la crise interne. Le gouvernement devait, avant le 31 janvier 1987, faire adopter la législation par le Parlement, s'adresser à la Cour suprême au sujet de la constitutionnalité de la loi sur les conseils provinciaux (Provincial Councils Bill) et tenir des élections pour les conseils provinciaux. Le retrait des forces IPKF devait s'être effectué avant cette date.⁵⁰

47. *South*, septembre 1987.

48. *Idem*.

49. *Idem*.

50. *Idem*.

Deuxièmement, le JVP avait commencé une campagne de terreur contre le UNP ; le parti a envoyé des lettres de menace aux membres des partis et aux autorités municipales qui étaient associés avec le UNP, leur disant qu'ils devaient annoncer publiquement leur démission dans les journaux locaux. Au moins 100 personnes qui n'ont pas compris l'allusion ont été assassinées et d'autres ont quitté le Sri Lanka. Le système politique sri-lankais était devenu une fragile maison de cartes.

Un des défauts importants de l'Accord était que sa mise en œuvre dépendait d'un groupe influent qui n'en était pas signataire – le LTTE. Le LTTE constituait le plus grand obstacle à l'implantation de l'Accord, et selon le gouvernement sri-lankais, devait être éliminé avec l'assistance indienne. Ayant obtenu du gouvernement indien une entente que l'Inde allait se retirer rapidement après avoir éliminé la menace du LTTE, Jayewardene a consenti à ce que le nombre des forces IPKF sur le sol sri-lankais soit augmenté à 20 000 hommes. En décembre 1987, les forces IPKF étaient impliquées dans des opérations majeures de poursuite et de destruction dans le Nord et dans l'Est, mais étaient incapables d'éliminer les Tigers de la péninsule de Jaffna.

Au début de 1988, deux changements importants sont intervenus dans la crise entre l'Inde et le Sri Lanka. Premièrement, le gouvernement sri-lankais s'est isolé du processus quotidien de prise de décision concernant la révolte des Tamouls. Deuxièmement, alors que le gouvernement sri-lankais avait donné son accord aux requêtes indiennes, l'opposition sri-lankaise (surtout le SLFP – *Sri Lankan Freedom Party*) et plus important encore, le JVP, ont dénoncé l'Accord et ont demandé de mettre un terme à « l'occupation » indienne. L'opposition interne grandissante face à l'Accord et la présence des forces IPKF ont abouti à une montée constante d'anarchie et de terrorisme dans le Sud, et à un gouvernement qui ne semblait pas pouvoir maîtriser la situation. En 1988, la présence indienne prolongée conditionnait non seulement les schémas décisionnels du gouvernement sri-lankais, mais contribuait également à intensifier les actions internes hostiles dirigées par le JVP. Ensuite, la gravité de la situation de crise a augmenté – l'unité et la structure de la société sri-lankaise étaient en train d'être détruites de l'intérieur par une force qui identifiait le gouvernement indien comme étant son principal oppresseur.

Pour sa part, le gouvernement indien, par diverses tactiques, a réussi à marginaliser la situation dans le Nord et dans l'Est et à solidifier, ce faisant, sa position militaire. Les forces IPKF avaient assumé la principale responsabilité de la répression de la révolte des Tamouls. Au printemps 1988, les forces IPKF étaient constituées de cinq divisions et comptaient approximativement 70 000 soldats.⁵¹

51. B. MATHEWS, « Sri Lanka in 1988: Seeds of the Accord », *Asian Survey*, vol. xxix, no 2, février 1989, p. 232.

Le 30 août 1988, le premier ministre Gandhi a envoyé un message au président Jayewardene affirmant que les forces IPKF étaient suffisamment confiantes, au niveau de la sécurité dans le Nord et dans l'Est, pour que Gandhi recommande la tenue d'élections pour les conseils provinciaux, ceux-ci étant conçus pour donner un peu d'autonomie aux régions qui avaient une majorité tamoule.⁵² Gandhi a également noté que le TULF et les anciens groupes de terroristes qui avaient signé l'Accord (tous sauf le LTTE) participeraient aux élections.

Le 16 septembre 1988, le gouvernement indien a déclaré un cessez-le-feu unilatéral de cinq jours dans le Nord et dans l'Est afin de permettre au LTTE de déposer les armes et d'appuyer l'Accord. L'offre a été refusée par le LTTE. Le 5 septembre 1988, après avoir été informé qu'un des principaux camps de base du LTTE avait été détruit, Jayewardene a signé une entente pour que les provinces du Nord et de l'Est soient fusionnées.

B — Les élections, l'impasse et l'intensification

L'année 1988 était également une année d'élections présidentielles. Premadasa a succédé à Jayewardene, qui avait décidé de ne pas se présenter, comme choix du UNP pour président. Dans les élections présidentielles du 19 décembre 1988, avec une participation de 55 % de l'électorat, Premadasa a remporté 2.6 millions de votes (50.4 %); Sirima Bandaranaike, le leader du SLFP, en a remporté 2.3 millions (44.9 %); et les autres partis de l'opposition ont remporté seulement 4.7 % des suffrages.⁵³ La montée au pouvoir de Renasinghe Premadasa signifiait une intensification des hostilités verbales entre le Sri Lanka et l'Inde.

Le 1^{er} juin 1989, Premadasa a choisi une cérémonie religieuse obscure comme lieu pour faire une déclaration annonçant son intention de demander au gouvernement indien de retirer «aussi loin que possible» toutes les forces IPKF (qui comptaient alors 45 000 soldats) avant le 29 juillet 1989. Le président a dit: «Après le 29 juillet, les forces IPKF n'ont absolument aucune autorité sur même un pouce de mon territoire.»⁵⁴ De façon significative, la décision a été prise sans le bénéfice de la consultation du cabinet, et sa rhétorique avait été conçue pour apaiser les demandes du JVP pour le retrait des forces IPKF, et pour redonner de la crédibilité à son identité nationaliste.⁵⁵

52. Des élections aux conseils provinciaux ont eu lieu dans toutes les autres provinces en avril et juin 1988. Les élections pour les provinces du Nord et de l'Est étaient prévues pour novembre 1988. Des 71 sièges contestés dans les deux provinces, tous sont allés aux groupes tamouls qui étaient arrivés à une entente avec les forces IPKF. Le LTTE, toujours actif mais affaibli, n'a pas contesté les élections.

53. *Far Eastern Economic Review*, 29 décembre 1988, p. 10.

54. *India Today*, 15 juillet 1989.

55. *Idem*.

Premadasa était conscient des risques de cette stratégie. Un refus de la part de l'Inde de retirer ses forces dans un délai raisonnable révélerait l'absence de pouvoirs réels du président. L'acquiescement mettrait le président et l'armée sri-lankaise à la délicate merci des rebelles tamouls et cingalais. Naturellement, le gouvernement de l'Inde était outré par la décision unilatérale de Premadasa, et a affirmé qu'il s'agissait d'une violation de l'entente bilatérale enchâssée dans l'Accord original. Pour Gandhi, les enjeux devenaient soudainement plus élevés. Consentir à la demande unilatérale serait un embarras qu'il ne pouvait se permettre lors d'une année d'élections. Quand Gandhi a fait pression sur Premadasa pour qu'il y ait des consultations à propos du retrait, Premadasa a répliqué : «Quelles consultations? Si l'Inde dit qu'elle ne peut pas retirer les 45 000 soldats avant la fin de juillet, je leur ordonnerai de rester dans leurs quartiers.»⁵⁶ Un peu plus tard dans la semaine, l'Inde a effectué un retrait symbolique de quelques milliers de soldats. Le 11 août, le président a avisé son envoyé personnel, Bradman Weekaroon, de poursuivre les discussions à Delhi et ils se sont entendus sur un échéancier pour compléter le retrait pour le mois de février 1990, au nombre de 1 500 à 1 600 soldats par semaine. Cependant, les deux gouvernements ne sont pas arrivés à s'entendre sur l'implantation de la délégation de pouvoirs.

Au début de 1990, la situation politique au Sri Lanka était plus stable. Les dirigeants du LTTE et du JVP avaient été éliminés et les deux groupes étaient plutôt désorganisés. De plus, une entente parvenue le 20 septembre 1989 prévoyait un remplacement graduel des forces IPKF dans le Nord et dans l'Est par des forces sri-lankaises, qui seraient supervisées par les conseils provinciaux, le gouvernement du Sri Lanka et le gouvernement de l'Inde. Malgré la désescalade de la situation de crise, le Sri Lanka connaît encore des problèmes politiques internes. Jusqu'à ce que cette lutte interne pour le pouvoir soit résolue, la perception de menace chez l'élite du Sri Lanka va demeurer et la base pour une autre crise internationale va continuer d'être présente.

IV – Conclusions

A — Analyse des décisions et des choix

La première phase de la période de crise est marquée par une intensification immédiate des hostilités perçues. La période est caractérisée par divers schémas de prise de décision. Premièrement, la gamme de décisions possibles pour le Sri Lanka est plus ou moins limitée à un consentement forcé au retrait des troupes sri-lankaises du

56. *India Today*, 15 juillet 1989.

Nord et de l'Est et à l'imposition d'un Accord. Une fois que l'Inde a choisi d'intervenir et qu'il est devenu évident qu'aucune puissance extrarégionale n'interviendrait, les décisions ont été prises dans une situation que Jayewardene a caractérisé de «jeu à somme nulle». Le deuxième schéma est le développement, au sein du cabinet sri-lankais, d'une dissidence importante contre l'intervention indienne. Le troisième schéma est la montée rapide des hostilités internes dirigées par le LTTE dans le Nord et par le JVP dans le Sud, culminant en une série de décisions militaires et politiques du gouvernement indien au sujet de la révolte tamoule. Le dernier schéma de cette période est l'inefficacité grandissante des forums décisionnels, et des autres mécanismes *ad hoc*, d'en arriver à un consensus décisionnel, juxtaposé avec le dirigisme stricte du processus décisionnel par Jayewardene.

La deuxième phase de la crise entre l'Inde et le Sri Lanka est caractérisée par une montée de la violence interne dirigée et par une diminution simultanée des hostilités verbales externes. Alors que les forces IPKF réussissaient à maîtriser la violence dans le Nord, la violence par le JVP augmentait dans le Sud. Le degré auquel ces deux aspects sont interreliés ne devrait pas être sous-estimé; tandis que l'Inde devenait de plus en plus impliquée dans le processus quotidien de prise de décision, le JVP, qui identifiait le gouvernement indien comme étant la source des problèmes sri-lankais, dirigeait ses hostilités contre le gouvernement sri-lankais, entravant ainsi de plus en plus le fonctionnement du gouvernement. En fait, la situation dans le Sud s'était détériorée à un point tel que le gouvernement n'était plus en mesure d'élaborer un ensemble critique, cohérent et réaliste d'options décisionnelles; il était contraint par les querelles internes et par le militantisme du JVP. Un cercle vicieux de violence avait commencé, dans lequel les hostilités militaires contre le gouvernement amenaient seulement des représailles. En somme, le processus de prise de décision, qui visait à résoudre une crise interne conditionnée par la présence indienne, en était rendu à recourir à des solutions militaires.

Une analyse des déclarations et des actions des décideurs sri-lankais fait ressortir quatre caractéristiques concernant la perception des choix et l'effet du stress sur le processus décisionnel de la période de l'avant-crise. Premièrement, le Sri Lanka a décidé au moins trois fois de demander de l'assistance à d'autres nations dans sa lutte militaire contre les Tamouls, mais à chaque fois l'Inde a averti le Sri Lanka de ne pas poursuivre sur cette voie. Lorsque ces décisions sont considérées à la lumière des déclarations faites par Hector et Junius Jayewardene, il est clair qu'il y avait, à un niveau, une détermination tenace de prendre une action militaire contre les Tamouls, et à un autre niveau, la reconnaissance que les menaces indiennes étaient incompatibles avec une stratégie militaire interne de grande envergure. Il semble que les décideurs sri-lankais n'ont pas fait attention à la

menace d'intervention indienne jusqu'à ce que cette menace ait été exprimée militairement.

Deuxièmement, alors que les hostilités entre l'Inde et le Sri Lanka s'intensifiaient et que le stress, présumément, augmentait, l'engagement à une stratégie militaire contre le mouvement tamoul était devenu plus ferme. La décision d'en arriver à une entente négociée a été prise seulement après que l'Inde eut menacé d'envahir. Il est significatif que Jayewardene, étant pleinement conscient des avertissements de l'Inde, ait choisi une option qu'il savait sans doute, mènerait en fin de compte à des hostilités militaires. Il y a plusieurs explications possibles à ce problème. Une possibilité est celle de la rigidité cognitive – le fait de ne pas prendre en considération toutes les options possibles – et le rôle que l'environnement psychologique a joué dans la perception d'une menace extrême contre les valeurs cingalaises qu'entraîneraient des négociations avec les séparatistes. Cela semble probable à la lumière des déclarations faites par Jayewardene qui mettaient l'accent sur son sentiment personnel d'abandon, sur les relations historiques entre l'Inde et le Sri Lanka et sur la croyance en une solution militaire. Comme Jayewardene, Premadasa aussi voulait personnaliser la question; les décisions étaient souvent appuyées par des discours anti-indiens passionnés, dans une tentative de coopter le mouvement JVP et les moines bouddhistes.

La décision unilatérale de Premadasa d'exiger le retrait des forces IPKF a constitué une montée significative des hostilités entre l'Inde et le Sri Lanka. Comme ce fut déjà mentionné, la décision fut prise sans consulter le cabinet, ce qui suggère que les processus décisionnels hautement personnalisés utilisés par Jayewardene ont été maintenus dans l'ère Premadasa. Dans ce sens, le leadership et le style décisionnel des deux présidents étaient semblables. Dans des situations de crise à haut niveau de stress, Jayewardene et Premadasa prenaient tous les deux des décisions sans consulter leur cabinet. Cela suggère que le processus décisionnel réduit, en ne multipliant pas les conflits décisionnels inutiles, semble avoir été un moyen efficace d'affronter ce genre de situation.

Le contenu et l'orientation des décisions de Premadasa et de Jayewardene étaient cependant très différents. Alors que Jayewardene cherchait l'apaisement et la conciliation avec le gouvernement indien, Premadasa avait immédiatement confronté la question de la présence indienne sur le sol sri-lankais. Dans un cas comme dans l'autre, l'intensité de la crise n'a pas provoqué un laisser-aller politique. Jayewardene et Premadasa ont dû, tous les deux, prendre des décisions claires par rapport à l'intervention indienne. Pour ce qui est de savoir pourquoi Premadasa a confronté l'Inde directement, il y avait la nécessité d'affronter les problèmes internes du Sri Lanka ainsi que la complexité

grandissante des enjeux ; le mouvement JVP, la division au sein du cabinet, les négociations avec le LTTE et l'implantation de la délégation de pouvoirs présentaient une multitude de problèmes. Alors que Jayewardene avait calculé que des hostilités verbales avec l'Inde étaient préférables à un conflit interne non résolu avec le LTTE, Premadasa avait basé sa décision sur la nécessité première de faire face à la menace interne que la révolte JVP représentait pour le régime politique.

Troisièmement, malgré toute l'expérience que possédait Jayewardene en matière de prise de décision et de leadership, il ne pouvait pas faire abstraction de l'influence de l'Inde auprès des principaux acteurs non régionaux. Cet aspect est soutenu par le fait que le gouvernement sri-lankais n'a pas réussi à obtenir de l'assistance des principales puissances non régionales, et des autres pays qui appuyaient le Sri Lanka (mis à part l'appui indirect), malgré la bonne position de Jayewardene dans la communauté internationale et la consultation *ad hoc* qui était en cours. Durant la période de l'avant-crise, la communication entre Jayewardene et d'autres acteurs non régionaux avait augmenté malgré les avertissements du gouvernement indien. Durant la période de crise, ces communications ont pris fin subitement en raison de l'intervention de l'Inde.

Plusieurs facteurs – le manque de flexibilité dans la prise de décision, l'espoir qu'il y aurait une intervention par des acteurs non régionaux et des communications à cet effet, la recherche de plus en plus restreinte d'alternatives, les décisions unilatérales, le refus de tenir compte des menaces indiennes – suggèrent que le processus de prise de décision du gouvernement sri-lankais était fortement influencé et contraint par les conflits internes, par une volonté accablante de résoudre les conflits par la force et par un «système de croyance» qui limitait dès le départ la possibilité de considérer toute une gamme d'options.

B — Les implications au niveau des acteurs et au niveau systémique

Cette analyse du comportement du Sri Lanka face à une crise a produit un certain nombre de résultats qui vont à l'encontre de l'intuition, et qui suggèrent que les conflits ethniques peuvent entraver la recherche de solutions négociables et provoquer un conflit international. Au niveau de l'acteur individuel, les schémas de prise de décision et la façon de faire face à la situation ne semblent pas varier de façon significative en comparaison avec d'autres situations de crises, sauf dans deux domaines importants : 1) le degré auquel la prise de décision sri-lankaise était marginalisée et inefficace, et ; 2) la prise de décision

collective, basée sur le consensus, et les mécanismes élaborés par l'élite pour faire face à la situation.⁵⁷

Tel que soutenu dans cet article, les conflits ethniques semblent jouer un rôle dans ce conflit décisionnel. La division fondamentale chez les décideurs sri-lankais peut être identifiée avec les différentes perceptions tenues par l'élite de l'influence de l'Inde sur la sécurité et l'unité du Sri Lanka, et de l'impact des conflits internes du Sri Lanka sur les processus politiques internes et sur la cohérence de l'État. Les interactions entre divers clivages à l'intérieur du Sri Lanka ont provoqué de la part du gouvernement une réaction d'affrontement caractérisée par des « politiques de dénégation » historiquement liées. Cela a mené à l'adoption de solutions militaires pour les problèmes internes et à une ouverture subséquente de la situation à l'intervention militaire externe.

Au niveau systémique, cet article a démontré que les clivages ethniques entre États et à l'intérieur des États peuvent avoir un impact sur l'intensité et l'ampleur des conflits internationaux.⁵⁸ Les conflits les plus caractéristiques à cet égard sont les crises du Tiers-monde qui impliquent des puissances hégémoniques régionales et des petits États dans des situations de relations asymétriques. L'impact des conflits ethniques sur le développement de relations pacifiques entre les États du Tiers-monde est particulièrement problématique.⁵⁹ Par exemple, au cours des cinq dernières années, les dépenses militaires du Sri Lanka, en pourcentage des dépenses gouvernementales totales, ont augmenté de façon inquiétante.⁶⁰ Pour un État en voie de développement qui est assailli par des conflits internes, par une performance économique en déclin et par une fragmentation au niveau politique, le fardeau d'un héritage militaire et d'un conflit prolongé pourrait conduire à d'autres crises internationales.⁶¹

Le problème des réfugiés découlant de tels conflits ethniques régionaux constitue une deuxième conséquence importante de ces conflits. Comme ce fut démontré dans cet article, la fuite de réfugiés vers des États voisins, spécialement ceux dont le peuple partage un héritage

57. Pour des fins de comparaison, voir : M. BRECHER, *Decisions in Crisis*, Berkeley, University of California Press, 1980.

58. Pour des fins de comparaison, voir : N. CHAZAN (dir.), *Irredentism and International Politics*, Boulder, Lynne Rienner Pub., 1991.

59. Voir : D.J. MYERS (dir.), *Regional Hegemons: Threat Perception and Strategic Response*, Boulder, Westview Press, 1991.

60. L.A. ROSS, T. SAMARANAYAKE, « The Economic Impact of the Recent Ethnic Disturbances in Sri Lanka », *Asian Survey*, vol. xxvi, no 11, novembre 1986, pp. 1240-1255.

61. L'équipement militaire ne disparaît pas sitôt un conflit résolu, mais peut plutôt devenir le moyen par lequel d'autres conflits sont produits. Voir : R. ROSH, « Ethnic Cleavages as a Component of Global Military Expenditures », *Journal of Peace Research*, vol. 24, no 1, 1987, pp. 21-30.

ethnique commun, peut constituer un mécanisme de déclenchement d'un conflit régional élargi. Cette étude de cas a démontré que l'Inde a été entraînée dans une situation de crise avec le Sri Lanka parce qu'elle ne pouvait pas fermer les yeux sur l'impact que le conflit interne du Sri Lanka avait sur les Tamouls du Sri Lanka, un groupe avec lequel les États du sud de l'Inde partagent un héritage linguistique et religieux commun.

L'importance de cette étude pour de futures recherches sur les conflits dans le Tiers-monde se trouve dans la nature de la gestion des conflits ethniques. En général, les conflits ethniques ont tendance à être des conflits prolongés, impliquant à la fois des politiques de négociation et des politiques de dénégation. Cet article a démontré que les politiques des décideurs sri-lankais par rapport aux conflits internes du pays comportaient à la fois des éléments de coercition et des éléments de négociation. Cependant, c'est l'usage de la force contre les groupes séparatistes tamouls et l'absence de négociations effectives avec ceux-ci qui a contribué à entraîner l'Inde dans une confrontation avec le gouvernement sri-lankais. Le fait que le gouvernement indien a été incapable de résoudre le conflit par la force souligne la nécessité d'une meilleure compréhension de la théorie et de la pratique de la gestion des conflits ethniques.

À la lumière de la visibilité croissante des conflits ethniques dans la politique internationale partout dans le monde, il est possible que les conflits soient gérés de plus en plus souvent par une puissance hégémonique régionale, à la façon de l'intervention indienne dans le conflit interne du Sri Lanka. La probabilité de voir se multiplier ce type d'intervention hégémonique régionale semble encore plus grande à la lumière du déclin du conflit Est-Ouest, du désengagement de l'Union soviétique dans les conflits régionaux et de la volonté des États-Unis de faciliter la gestion de conflits régionaux et de crises seulement lorsque leurs intérêts sont directement menacés.⁶²

Finalement, comme Azar l'avait soutenu, nous devons reconnaître la nature changeante de la sécurité étatique partout dans le monde. Ces changements nécessitent une réorientation dans les approches et dans la conceptualisation du problème. Par exemple, les recherches ont démontré que les États multi-ethniques ont à la fois des intérêts de sécurité internes et des intérêts de sécurité externes. Cela s'explique

62. En l'occurrence, l'intervention américaine au Moyen-Orient est un bon exemple. D'un côté, il y a l'exemple d'une intervention militaire directe par les États-Unis dans la guerre du Golfe de janvier 1991. Le courant de réfugiés kurdes, dont l'impact sur la stabilité régionale n'a pas encore été évalué, représente une conséquence importante mais souvent négligée générée par le conflit. De l'autre côté, la facilitation du processus de paix au Moyen-Orient par l'administration Bush contient, peut-être, les fondements d'une approche qui pourrait être appliquée par des puissances hégémoniques régionales dans la résolution de conflits ethniques ailleurs.

par : 1) une différence stratifiée dans les ressources et les capacités entre États, avec la plupart des États du Tiers-monde étant généralement pauvres en ressources ; 2) une fragilité interne envahissante dont témoigne le nombre grandissant de conflits ethniques partout dans le monde ; et 3) des élites qui ont des besoins en matière de sécurité qui diffèrent largement de ceux des populations qu'ils gouvernent.⁶³ La compréhension du lien entre les conflits internes et les conflits externes nécessite peut-être une redéfinition de la notion de sécurité, une qui tiendrait compte des menaces économiques, politiques, culturelles et religieuses contre les valeurs. L'application rigoureuse d'une théorie cohérente à une étude de cas constitue une façon de démêler et de mieux comprendre de telles menaces dans toutes leurs dimensions.

[Traduit de l'anglais]

63. E. AZAR, *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*, Aldershot, England, Gower Publications, 1990.